

Kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt bestämmelserna i polislagen för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål (I)

Beslutet i korthet: Polisen stoppade en bil med anledning av förarens körsätt. På grund av förarens agerande sedan han stoppats och det allmänna läget med upptrappat våld i Malmö vid den här tiden beslutade befälet i polispatrullen att med stöd av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen genomföra en kroppsvisitation och en husrannsakan i bilen för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål.

I beslutet redogör JO för bakgrunden till de aktuella bestämmelserna i polislagen och konstaterar att bestämmelserna tillkommit för att användas endast i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Enligt JO var det inte fråga om en sådan situation i det här fallet och det fanns därför inte grund för besluten. Polismyndigheten kritiserar för att åtgärderna ändå genomfördes.

Enligt JO har de nämnda bestämmelserna i polislagen brister och är svårtillämpade. Det är viktigt att dessa bestämmelser är konsekventa, tydliga och så enkla att tillämpa som möjligt för att det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken. Bristerna är enligt JO av den karaktären att de bör lösas av lagstiftaren. JO uppmärksammar därför regeringen på behovet av en översyn av lagstiftningen.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten och anförde i huvudsak följande.

Under en bilfärd på Hyllie Kyrkoväg i Limhamn kvällen den 12 oktober 2018 blev han stoppad av polisen. När han stannat kom två poliser fram till hans bil och påstod att han körde som en idiot. En av poliserna var hotfull och skrek. AA svarade att han alltid kör kontrollerat och förklarade för polisen att han hade svårt att kommunicera med honom när han skrek. När polisen höjde rösten tog AA fram sin mobiltelefon för att dokumentera händelsen. Då öppnade polisen bildörren och försökte tillsammans med två kolleger att dra ut AA ur bilen. AA

hävdade att han bara filmade, men poliserna fortsatte att dra i honom. En av poliserna som drog i honom flinade under tiden.

Till slut klev AA självmant ut ur bilen. Poliserna ryckte ifrån honom mobiltelefonen och rev upp knapparna på hans jacka och sökte igenom honom. Två av hans vänner stod en bit bort och filmade också ingripandet. Poliserna sökte igenom hans bil och han fördes till en polisbuss. Han bad en av poliserna att identifiera sig, men denne vägrade att göra det. När poliserna var klara och inte hade hittat något fick han besked om att han var fri att lämna platsen. De poliser som först ingrep mot honom agerade felaktigt, och AA är mycket kritisk till hur de bemötte honom. Poliserna skadade också hans jacka och mobiltelefon i samband med ingripandet.

Till anmälan bifogade AA två filmer som spelats in i samband med ingripandet. Av den första filmen, som AA själv spelat in när han satt i bilen, framgår i huvudsak följande.

Två poliser höll i AA och sa till honom att komma ut ur bilen och att släppa sin telefon. AA sa flera gånger att poliserna skulle släppa honom och att han bara filmade händelsen och att han hade rätt att göra det. Efter visst tumult avbröts inspelningen.

Av den andra filmen, som visar händelseförloppet från den plats där AA:s vänner befann sig, framgår i huvudsak följande.

Två poliser höll i AA och försökte få ut honom ur bilen. En tredje polis gick runt bilen, sträckte sig in i bilen från passagerarsidan och tog ifrån AA mobiltelefonen och placerade den på instrumentbrädan i bilen. Därefter hjälpte han till att få ut AA ur bilen. I nästa skede tog polisen först upp telefonen från fönsterbrädan och böjde sig därefter in i bilen igen. Under tiden hade de två andra poliserna ställt AA mot bilen. AA fördes därefter till en polisbuss där han söktes igenom.

Utredning

JO begärde in handlingar från Polismyndigheten. Enligt Polismyndigheten fanns det ingen annan dokumentation av ingripandet än en händelserapport. Av händelserapporten framgår bara att polisen hade genomfört en fordonskontroll. JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig om grunden för de åtgärder som vidtagits mot AA och hur dessa dokumenterats.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha begärt in upplysningar från berörda befattningshavare.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för händelsen.

Kvällen den 12 oktober 2018 uppmärksammade en polispatrull ett mötande fordon som framfördes trafikfarligt i ett bostadsområde i Malmö. Polismännen stoppade fordonet för att för föraren påtala det olämpliga i körsättet. I samband med detta framkom omständigheter som gav polismännen anledning att anta att

farliga föremål kunde finnas i fordonet. Befålet i polispatrullen fattade beslut om kroppsvisitation och genomsök av det aktuella fordonet.

Av det protokoll som upprättades i anledning av åtgärden framgår de närmare bedömningar som gjordes vid händelsen. I huvudsak anges följande. Fordonet stoppades då föraren körde slalom över vägbanan i mycket hög fart. Vid samtalet med polismännen betedde sig föraren underligt och svarade undvikande på frågor. Han ombads sedan stiga ut ur personbilen eftersom han vägrade visa sina händer och hålla dem stilla. Föraren ansåg sig inte ha gjort något fel och vägrade göra som han blev ombedd. Polismännen använde våld för att få mannen ur fordonet, som därefter genomsöktes med stöd av 20 a § polislagen. Även kroppsvisitation enligt 19 § polislagen genomfördes.

De två filmsekvenser som AA lämnat in visar dels att föraren i fordonet med sin mobiltelefon filmat del av händelsen när han ombads stiga ur fordonet, dels att kamrater till AA filmat händelsen på håll.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från polisassistenten CC, befäl i den aktuella polispatrullen.

Han såg att två poliskollegor tog tag i mannens händer varpå han gick fram till fordonet i fråga. Föraren, som höll en mobiltelefon i sin hand, ville inte stiga ut ur fordonet. Han knäppte därför upp förarens bilbälte, tog mobiltelefonen ur mannens hand och la den först i vindrutan men sedan på fordonsgolvet. Åtgärden med mobiltelefonen utfördes för att den inte skulle skadas i samband med ingripandet. Han hade fått veta att föraren i den stoppade personbilen, i det inledande samtalet med poliskollegorna, uppträtt ifrågasättande och uppvisat ett nervöst beteende. Mannen ville inte heller visa sina händer utan hade fört ner handen vid sidan av bilstolen som om han antingen skulle ta upp eller gömma något. Med anledning av detta fattade han sitt beslut om kroppsvisitation och att det aktuella fordonet skulle genomsökas för att söka efter farliga föremål. Han har inget minne av att hans namn efterfrågades vid aktuell händelse. Det har i samband med liknande kontroller hänt att han nekat att lämna ut sitt namn om han misstänkt att ett utlämnande skulle kunna användas vid brott mot honom eller anhörig alternativt som försök till otillbörlig påverkan i hans tjänsteutövning.

I promemorior som bifogades Polismyndighetens yttrande uppgav de två andra poliser som deltog i ingripandet att de inte hade blivit tillfrågade om namn eller annan identitetsuppgift.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismännens bemötande i samband med stoppandet av fordonet

Av dokumentationen i ärendet och av gruppchefens uppgifter framgår att ingripandet föranledde behov att utöva våld med stöd i polislagen. Att det i situationer likt denna förekommer ordväxling av varierande grad är tyvärr i många fall ofrånkomligt. Till skillnad mot vad AA framfört anser Polismyndigheten att det tillgängliga filmmaterialet stöder att polismännen i sitt bemötande agerat på ett sätt som funnits fog för och i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Grunderna för kroppsvisitation och husrannsakan ...

Polismännen uppfattade föraren som nervös då han uppvisade ett underligt beteende och gav undvikande svar. Han vägrade även visa sina händer. Gruppchefen har i promemoria utvecklat att polismännen befarade att föraren hade något att dölja samt att det generella läget i Malmö – med ett upptrappat våld – låg till grund för fattade beslut.

Polismyndigheten får konstatera att händelsen är snarlik den i [*JO:s beslut den 13 december 2018, dnr 1807-2017, JO:s anm.*], där JO ansett att laglig grund inte förelåg för vidtagna åtgärder. Frågan är således, särskilt i ljuset av detta tidigare uttalande, om de skäl som anförts som konkret omständighet är tillräckliga som objektivt stöd för antagandet att vapen eller något annat farligt föremål kunde komma att påträffas. Det finns ingen anledning för Polismyndigheten att betvivla att polismännen uppfattade situationen som riskfylld, att de i mörkret inte kunde avgöra förarens avsikter liksom att det krävdes snabba beslut. Polismyndigheten menar därför att förutsättningarna i nu aktuellt ärende var delvis andra än i ovan berört ärende och finner vid en helhetsbedömning av omständigheterna i fallet och situationen på platsen, att vidtagna åtgärder var motiverade.

— — —

Hanteringen av mobiltelefonen

På en av filmerna som AA lämnat in syns att polismannen tar mobiltelefonen och lägger den i vindrutan och därefter på annan plats i fordonet. Det stämmer med polismannens berättelse om hur mobiltelefonen hanterades. Vid den tidpunkten hade beslut om att kroppsvisitera föraren fattats och det förefaller därmed som ett naturligt led att flytta handburna föremål, en mobiltelefon i detta fall, för att ingen skada ska uppstå. AA filmade ett ingripande han själv var föremål för, vilket direkt hindrade polisens arbete. Polismyndigheten finner därför ingen anledning att anmärka på handhavandet med mobiltelefonen under ingripandet.

Utlämnande av erforderliga identitetsuppgifter

CC har uppgivit att han inte kan erinra sig att hans namn efterfrågades i nu aktuell händelse. Polismyndigheten kan därmed inte ha någon uppfattning om hur det förhöll sig med anmälares synpunkt i denna fråga men myndigheten får ändå konstatera att det utifrån CC:s uppgifter framgår att han har vetskap om att det krävs särskilda omständigheter för att inte lämna ut erforderliga identitetsuppgifter.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter för tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller ett antal grundläggande principer, bl.a. legalitetsprincipen. Legalitetsprincipen följer av regelsystemet i regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Den innebär att en myndighet inte utan stöd i lag får ingripa i en enskilds rättssfär och att bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse. Att bestämmelserna inskränker det skydd som föreskrivs i grundlagen ger särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen (se t.ex. rättsfallet NJA 2016 s. 1165).

Kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte

Det finns ett grundlagsfäst skydd för var och en mot kroppsvisitation och husrannsakan (2 kap. 6 § RF). Även artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privatliv och familjeliv innebär ett skydd mot kroppsvisitation och husrannsakan. Regeringsformens och Europakonventionens skydd får dock inskränkas genom lag (2 kap. 19–21 §§ RF och artikel 8.2 i konventionen).

Lagstöd för kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål finns i

19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen. Åtgärder som vidtas med stöd av dessa bestämmelser beslutas som utgångspunkt av en polis.

Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får en polis kroppsvisitera en person i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (BrB).

Enligt 36 kap. 3 § 2 BrB får ett föremål förklaras förverkat om det är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Bestämmelsen möjliggör ett förverkande utan att ett brott har begåtts. Det avgörande är föremålets karaktär och de omständigheter under vilka föremålet påträffats. Om ett föremål skäligen kan antas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB får det tas i beslag (27 kap. 14 a § rättegångsbalken).

Bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 3 § 2 BrB infördes 1983. Syftet med bestämmelsen var att motverka att personer bar knivar och liknande farliga tillhyggen, t.ex. batonger, karatepinnar och kättingar, i situationer och på platser där risken typiskt sett var stor för att föremålet skulle komma till användning i samband med våldsbrott. Vid tiden för lagändringen fanns, vid sidan av den s.k. stilettförordningen som innehöll bestämmelser bl.a. om innehav av vissa stiletter av personer under 21 år, inte några generella bestämmelser som begränsade rätten att inneha knivar eller andra livsfarliga tillhyggen. Möjligheten att beslagta och förverka sådana föremål utan samband med brott var därmed begränsade. Något uppsåt att utföra eller främja brott krävs inte för förverkande enligt bestämmelsen. Ett typexempel, som lyftes fram i propositionen, där bestämmelsen var avsedd att kunna tillämpas utgjorde det fallet att två rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats och vissa av medlemmarna bär farliga tillhyggen. Om det uppstått en hotfull stämning med provokationer av olika slag bör föremål kunna tas i beslag och förverkas även om några våldsamheter ännu inte hunnit förekomma. Ett annat exempel var idrottsevenemang där omständigheterna är sådana att det erfarenhetsmässigt kan befaras att olika ungdomsgrupper drabbar samman under våldsamma former. Det uttalades också att en reell prövning av risken för brott skulle göras men att det inte för varje fall kunde krävas en direkt konkret sådan risk, utan det kunde vara tillräckligt med en mera allmän riskbedömning. (Se prop. 1982/83:89 s. 13 f.)

Bestämmelsen om kroppsvisitation, med i huvudsak den lydelse som i dag finns intagen i 19 § andra stycket 1 polislagen, trädde i kraft 1987. Regleringen syftade till att befogenheten att företa kroppsvisitation för att söka efter knivar och dylikt skulle korrespondera med rätten att ta sådana farliga föremål i beslag och förklara dem förverkade. Det uttalades i propositionen att hänvisningen i bestämmelsen till 36 kap. 3 § BrB innebär att befogenheten att företa en

kroppsvisitation ska utnyttjas endast i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. Föredragande statsråd underströk att det självfallet är ytterst väsentligt att den praktiska tillämpningen inte får en sådan utformning att den av allmänheten uppfattas som ett utslag av obefogat trakasseri. De exempel för den praktiska tillämpningen som nämndes för förverkandebestämmelsen i 1983 års proposition, dvs. förestående sammandrabbningar av rivaliserande ungdomsgäng och offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande, nämndes även här. Enligt förslaget skulle polisen vid sådana tillfällen ha befogenhet att mera rutinmässigt kontrollera huruvida de som uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget bär på sig föremål som kan användas för att skada andra. Det uttalades också att risken för våldsbrott i det särskilda fallet kan vara hänförlig till en viss person och att det då självklart är endast den personen som polisen får kroppsvisitera. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara på det sätt kvalificerad som gäller enligt 36 kap. 3 § BrB. En visitation som utförs får inte vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Som regel kan det vara tillräckligt med en ytlig kroppsvisitation (s.k. provisorisk skyddsvisitation). (Se prop. 1986/87:115 s. 11 f.)

Under riksdagsbehandlingen av propositionen framställdes yrkanden i motioner om att möjligheten till kroppsvisitation skulle begränsas något och inte avse personer i allmänhet; i stället skulle det krävas att det kan antas t.ex. att en viss person eller några personer i en grupp för med sig sådana föremål det är fråga om. Justitieutskottet kunde för sin del instämma i de tankegångar om en strikt och begränsad reglering som bar upp motionsönskemålen, särskilt som det var fråga om inskränkningar i ett grundlagsskyddat intresse. Utskottet uttalade dock att hänvisningen till 36 kap. 3 § BrB medför att möjligheten till kroppsvisitation förutsätter en situation där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott, vilket innebär ett krav på en kvalificerad risk. Utskottet uttalade vidare att det förekommer situationer som ter sig allmänt hotfulla och konfliktfyllda samtidigt som det är troligt att vissa av de närvarande personerna bär på knivar eller andra tillhyggen. Det var framför allt sådana lägen som den nya regleringen borde ta sikte på. Enligt utskottets mening var det, för att lagstiftningen skulle få erforderlig effekt, därför inte möjligt att begränsa ingripandena till enbart en viss person. Utskottet föreslog att motionsyrkandena skulle avslås. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. (Se JuU 1986/87:36 s. 6 f. och rskr. 1986/87:313.)

JO har beskrivit förutsättningarna för att det ska röra sig om en situation som avses i 36 kap. 3 § BrB som att det ska vara fråga om en på visst sätt konkretiserad fara (se bl.a. JO:s beslut den 21 november 1996, dnr 3691-1995 och 4084-1995, och den 19 september 1997, dnr 150-1997).

År 2006 infördes bestämmelsen i 20 a § polislagen om en rätt för polisen att i brottsförebyggande syfte göra husrannsakan i fordon för att söka efter vapen

eller andra farliga föremål. I bestämmelsen föreskrivs, efter en lagändring 2019, att en polis får genomsöka ett fordon eller en båt i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB.

I propositionen uttalades att kriminella i allt större utsträckning beväpnar sig och att vapen allt oftare används vid allvarlig brottslighet samt att illegala vapen många gånger förvaras i bilar i stället för att innehavaren bär vapnet på sig för att på så sätt minska risken för ett polisingripande. Enligt regeringen skulle en möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål i fordon i situationer där det är möjligt att kroppsvisitera någon med stöd av 19 § andra stycket 1 skapa bättre förutsättningar för kontroll av vapeninnehav i situationer där risken typiskt sett är stor för att vapen eller andra farliga föremål kan komma att användas vid våldsbrott. Regleringen skulle också korrespondera med befogenheten att beslagta föremål. Regeringen hänvisade till uttalanden i 1986 års proposition om när kroppsvisitation var avsedd att användas och uttalade att bestämmelsen om genomsökning av fordon skulle ansluta till vad som anses gälla för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1. Det krävs inte att det i varje särskilt fall finns en direkt anknytning mellan de personer som föranleder polisens åtgärder och det aktuella fordonet. I vissa fall kan det bli aktuellt med genomsökning av ett enstaka fordon och i andra fall kan flera fordon beröras, t.ex. då rivaliserande gäng eller grupperingar konfronteras och polisen befarar att vissa personer förvarar vapen eller andra tillhyggen i fordon i närheten. Det är ovidkommande vem som äger fordonet, men det måste i det enskilda fallet kunna antas att det i fordonet finns vapen eller andra farliga föremål som kan förklaras förverkade enligt 36 kap. 3 § BrB. Det uttalades dessutom att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella fordonet. I enlighet med en synpunkt från Lagrådet klargjordes det i bestämmelsen att en förutsättning för att få genomsöka ett fordon är att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas i fordonet. Avsikten med klargörandet var dock inte att åstadkomma någon skillnad i tillämpningsområdet i förhållande till bestämmelsen i 19 § andra stycket 1. (Se prop. 2005/06:113 s. 22 f. och 62 f.)

Att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att ett vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas har uttalats gälla även för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen (se Polislagen, En kommentar, Nils-Olof Berggren och Johan Munck, 13:e upplagan, s. 157). Det har även av både JO och JK, ofta med hänvisning till uttalandet i kommentaren, i flera beslut ansetts vara gällande rätt (se bl.a. JO:s beslut den 13 december 2018, dnr 1807-2017, och

JO 2019/20 s. 298 samt JK:s beslut den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2, och den 17 september 2019, dnr 2088-19-4.3.2. m.fl.).

Protokoll ska föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen (27 § polislagen).

Polisens rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd och hur en polis ska uppträda

En polis får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om polisen ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd. Våld mot person får dock brukas endast om polisen möts av motstånd. (10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen.)

En polis ska i sina kontakter med allmänheten agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende (10 § polisförordningen). En polis ska under tjänstgöring kunna legitimera sig med polislegitimation, om inte särskilda skäl talar mot det (11 § polisförordningen).

Bedömning

Kroppsvisitationen och husrannsakan i bilen

Av utredningen framgår att poliserna stoppade AA på grund av hur han framförde sin bil och för att påpeka det olämpliga i hans körsätt. Av utredningen framgår vidare att tonläget mellan poliserna och AA eskalerade tämligen snabbt samt att poliserna försökte dra AA ut ur bilen samtidigt som han sa åt poliserna att släppa honom och att han filmade dem. Det står i efterhand klart att det inte fanns något vapen eller något annat farligt föremål vare sig på AA eller i bilen.

Som skäl för att genomföra kroppsvisitationen och husrannsakan i bilen har angetts att AA betedde sig underligt, svarade undvikande på frågor och uppträdde nervöst. Vidare har anförts att AA förde ner en hand vid sidan av förarsätet trots att han vid flera tillfällen blev tillsagd att hålla sina händer synliga och stilla. Han följde inte heller en uppmaning att stiga ut ur bilen. Poliserna uppfattade situationen som riskfylld, och de ansåg sig inte i mörkret kunna avgöra AA:s avsikter. De ansåg vidare att det krävdes snabba beslut. I sitt yttrande till JO har Polismyndigheten lagt till att det generella läget med upptrappat våld i Malmö också låg till grund för besluten.

Bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte har enligt vad som tydligt uttalats i förarbetena tillkommit för att användas endast i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Det är alltså i första hand situationen som sådan, och inte den enskildes agerande, som lagstiftaren haft för ögonen. En skarp gräns däremellan kan dock i vissa fall vara svår att dra och vid bedömningen av om det typiskt

sett finns en stor risk för våldsanvändning kan den enskildes agerande självfallet vara av betydelse.

De omständigheter som Polismyndigheten lyft fram om situationen som sådan och om AA:s beteende var, enligt min mening, inte sådana att risken kan anses ha varit stor för att ett vapen eller något annat farligt föremål skulle komma till användning vid våldsbrott på det sätt som avses i 36 kap. 3 § 2 BrB. Det fanns inte heller någon omständighet kopplad till AA:s person som medförde att risken för våldsbrott med användning av vapen var förhöjd i samband med att han stoppades. Argumentet om det upptrappade våldet i Malmö som Polismyndigheten lyft fram, och som hänför sig till oktober 2018, är alltför allmänt hållet för att det ska få någon betydelse vid bedömningen av ingripandet mot AA (jfr mitt beslut denna dag i ärendet med dnr 8911-2019).

Sammantaget anser jag att de omständigheter som Polismyndigheten har redovisat i detta fall inte gav stöd för att genomföra kroppsvisitationen av AA och husrannsakan i hans bil. Polismyndigheten ska kritiseras för att dessa åtgärder ändå genomfördes.

Jag är naturligtvis väl medveten om de många våldsbrott som begåtts i Malmö och att skjutvapen ofta kommit till användning. Jag har också förståelse för att en generell upptrappning av våldet i en stad eller på vissa platser kan innebära en ökad anspänning och osäkerhet för de poliser som ingriper i sådana områden. Jag har alltså inte anledning att ifrågasätta att poliserna kan ha upplevt situationen som riskfylld utifrån sin egen säkerhet. De bestämmelser i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen som poliserna tillämpat ger dock ingen rätt att genomföra en skyddsvisitation med hänsyn till ingripande polisens egen säkerhet om det inte är fråga om en sådan situation som avses i 36 kap. 3 § 2 BrB. Däremot får en polis, som griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, i anslutning till ingripandet genomföra en skyddsvisitation i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand (19 § första stycket 1 polislagen). Någon sådan situation var det emellertid inte fråga om här.

Hanteringen av AA:s mobiltelefon och polisernas uppträdande

Som jag nyss konstaterat fanns det inte grund för polisen att genomföra kroppsvisitationen och husrannsakan. När polisen genomförde dessa åtgärder hade de emellertid uppfattningen att det fanns förutsättningar för dem. Med det som utgångspunkt för min bedömning instämmer jag i Polismyndighetens uppfattning att det inte finns anledning att anmärka på hur poliserna hanterade AA:s mobiltelefon i samband med att de verkställde tvångsåtgärderna.

AA har uppgett att poliserna bemötte honom otrevligt och att en av poliserna vägrade att identifiera sig när han bad om det. Polismyndigheten har ansett att polisernas bemötande av AA varit korrekt. CC har uppgett att han inte minns att AA skulle ha frågat efter hans namn, och de två andra poliser som deltog i ingripandet har uppgett att de inte blivit tillfrågade om namn eller någon annan

identitetsuppgift. Det som framgår av de inlämnade filmerna ger inte stöd för att poliserna skulle ha varit otrevliga mot AA eller att de vägrat att uppge sina namn eller att identifiera sig. Uppgift står därmed mot uppgift i dessa frågor. Ytterligare utredning kan inte förväntas klargöra hur det förhåller sig i detta avseende.

Med anledning av hur AA uppfattat situationen vill jag dock erinra om att en polis i sitt arbete ska uppträda professionellt och korrekt och att det, som Polismyndigheten anfört, i princip finns en skyldighet för en polis att i samband med tjänsteutövning lämna erforderliga identitetsuppgifter om det inte finns särskilda omständigheter, t.ex. risk för trakasserier (se bl.a. JO 2010/11 s. 134).

Dokumentation

JO fick del av dokumentationen av besluten om kroppsvisitationen och husrannsakan först i samband med att Polismyndigheten yttrade sig till JO. Det är givetvis inte tillfredsställande. De berörda poliserna hade dock samma dag som åtgärderna vidtogs dokumenterat dem och angett skälen för besluten. Det finns därmed inte grund för att kritisera Polismyndigheten för brister i dokumentationen. Jag vill dock framhålla vikten av att Polismyndigheten noggrant eftersöker de handlingar som JO efterfrågar och ser till att de uppgifter som lämnas till JO om vilken dokumentation som finns är korrekta.

Tvångsmedelsbestämmelserna behöver ses över

JO har flera gånger kritiserat Polismyndigheten för en felaktig tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, vilket indikerar att bestämmelserna är svåra att tillämpa. Av JO-beslut och de anmälningar som kommit in till JO framstår det också som att bestämmelserna har kommit att tillämpas i andra situationer än vad som avsetts vid deras tillkomst. Som jag redogör för nedan finns det enligt min mening brister i regleringen, vilka kan bidra till tillämpningssvårigheterna. När jag i fortsättningen talar om vapen avser jag även andra farliga föremål.

En förutsättning för att med stöd av bestämmelserna i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen söka efter vapen är att omständigheterna är sådana att det kan antas att vapnet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB.

Förverkanderegeln utgör alltså grunden för tillämpningen av tvångsmedelsbestämmelserna. För att situationen ska vara sådan som avses i 36 kap. 3 § BrB krävs, som jag redogjort för tidigare, att det finns en typiskt sett stor risk för att vapen kommer till brottslig användning. Vid sidan av de typfall om exempelvis förestående sammandrabbningar mellan rivaliserande grupper som angetts i förarbetena, är det enligt min mening inte helt lätt att avgöra om situationen är av ett sådant slag. Dessutom förutsätter ett förverkande med stöd av bestämmelsen i 36 kap. 3 § BrB att ett vapen faktiskt har anträffats samtidigt som förutsättningarna för tvångsmedelsregleringen naturligtvis måste bedömas på förhand. Tolkade efter sin ordalydelse är bestämmelserna i polislagen således inkonsekventa (se också SOU 1995:47 s. 481).

Till detta kommer, i de fall ett vapen påträffas, att förverkandefrågan i många fall slutligt inte kommer att prövas med tillämpning av bestämmelsen i 36 kap. 3 § BrB, utan enligt de särskilda förverkandebestämmelser som finns i t.ex. vapenlagen respektive lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (se prop. 1982/83:89 s. 17 f.). Iakttagelser som jag gjort i min tillsynsverksamhet visar att poliser inför ett eventuellt beslut om exempelvis kroppsvisitation inte sällan gör en prövning av ett möjligt förverkande med tillämpning av de specialstraffrättsliga förverkandebestämmelserna och inte, som tvångsmedelsbestämmelserna föreskriver, med tillämpningen av 36 kap. 3 § BrB.

Ett beslut om att tillgripa tvångsmedlen måste alltså föregås av förhållandevis komplicerade överväganden i flera led, och som det aktuella ärendet illustrerar kan prövningen behöva göras i situationer som upplevs som hotfulla eller pressande.

Det finns enligt min mening vidare en oklarhet i vilken utsträckning polisen ska göra en prognos om huruvida ett vapen faktiskt kommer att påträffas vid den enskilda tvångsåtgärden. Att detta ska göras inför ett beslut om husrannsakan i ett fordon framgår av lagtexten i 20 a § polislagen, där det föreskrivs ett krav på att det kan antas att ett vapen eller farligt föremål kan påträffas vid åtgärden. I förarbetena till bestämmelsen uttrycks detta som att det krävs att det finns någon konkret omständighet som ger ett objektivet stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas vid genomsökningen av fordonet. I kommentaren till polislagen finns som jag nämnt ett uttalande om att ett motsvarande krav gäller även för en kroppsvisitation. Uttalandet har funnits i kommentaren sedan den tredje upplagan, som gavs ut 1998, men är inte försett med någon hänvisning till varför det utgör gällande rätt. Det synes ha fått ett stort genomslag i den praktiska tillämpningen.

Det kan här nämnas att 1991 års Polisrättsutredning ansåg att det borde uttryckas tydligare i lagtexten att befogenheten till kroppsvisitation är inskränkt till typiskt sett riskfyllda situationer. Utredningen föreslog därför att det i bestämmelsen om kroppsvisitation infördes ett krav bl.a. på att det finns särskild anledning att anta att farliga föremål ska påträffas vid visitationen. Enligt utredningen innebar det att det ska finnas konkreta omständigheter som gör att det kan antas att någon viss enskild person har med sig ett sådant farligt föremål som avses i paragrafen eller vara fråga om fall då situationen som sådan är så riskfylld att det finns särskild anledning att anta att någon eller några personer i en grupp för med sig något farligt föremål (se SOU 1995:47 s. 483). Utredningens förslag ledde emellertid inte till lagstiftning.

Jag har naturligtvis inget att invända mot en restriktiv tillämpning av bestämmelsen om kroppsvisitation men jag kan konstatera att lagtexten i 19 § andra stycket 1 inte uppställer något krav på att det kan antas att ett vapen eller annat farligt föremål påträffas vid visitationen. Inte heller förarbetena till

bestämmelsen innehåller något uttalande om det. Vad som ska bedömas är i stället om ett vapen kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB, vilket i sin tur förutsätter att situationen är sådan att det typiskt sett finns en stor risk för att ett vapen kommer till användning vid våldsbrott. Enligt propositionen till bestämmelsen om kroppsvisitation finns i sådana fall en befogenhet för polisen att mer rutinmässigt visitera de närvarande för att söka efter vapen. Denna innebörd av regleringen har bekräftats under riksdagsbehandlingen av propositionen.

Om situationen är sådan som avses i 36 kap. 3 § 2 BrB ligger det visserligen i sakens natur att det finns skäl att befara att en eller flera personer på platsen kan ha vapen på sig. Jag har dock svårt att förena ett krav på konkreta omständigheter som ger objektivt stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas vid visitationen, med befogenheten att mer rutinmässigt söka efter vapen när situationen är sådan som avses i 36 kap. 3 § BrB. Med utgångspunkt i lagtexten i bestämmelserna i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen och när jag beaktar vad som uttalats i förarbetena, har jag därför också svårt att komma till slutsatsen att förutsättningarna för åtgärderna är identiska, trots att detta var avsikten när bestämmelsen i 20 a § infördes.

Det sagda är ägnat att medföra tillämpningsproblem.

Erfarenheter från min tillsynsverksamhet har även gett mig en bild av en glidning i tillämpningen av bestämmelserna på så sätt att bedömningen framför allt avser förekomsten av omständigheter som ger stöd för ett antagande att ett vapen kan påträffas, men utan att några överväganden görs om situationen varit sådan som avses i 36 kap. 3 § BrB. Bedömningen görs vidare ofta endast utifrån den enskildes agerande. Även om, som jag nämnt, det i vissa fall kan vara svårt att dra en skarp gräns mellan situationen som sådan och den enskildes agerande hamnar prövningen i praktiken ofta relativt nära den bedömning som ska göras om huruvida en person är skäligen misstänkt för brott inför ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan i brottsutredande syfte med stöd av bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken. Det har dock aldrig varit lagstiftarens avsikt att polislagens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte ska vara ett generellt alternativ till motsvarande åtgärder enligt rättegångsbalken när misstankarna inte är tillräckliga för att motivera åtgärderna enligt det sistnämnda regelverket.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen har brister och kan vara svåra att tillämpa. För att det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken är det viktigt att polislagens regler om detta är konsekventa och tydliga och så enkla att tillämpa som möjligt. De brister som jag beskrivit är av den karaktären att de bör lösas av lagstiftaren.

Mot denna bakgrund får jag härmed, med stöd av 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av lagstiftningen i de hänseenden som berörts. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till regeringen.

Ärendet avslutas.